



Munich Personal RePEc Archive

Transfers and Conditions: Unexpected effects of the Juntos programme in Peru

Escobal, Javier and Benites, Sara

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Young Lives

October 2012

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/56479/>

MPRA Paper No. 56479, posted 09 Jun 2014 18:18 UTC

Octubre 2012

Niños del
Milenio

Información para el desarrollo

Boletín

de políticas públicas sobre infancia

7



Raúl Egúsquiza / Niños del Milenio



Raúl Egúsquiza/
Niños del Milenio

Transferencias y Condiciones: Efectos no previstos del Programa JUNTOS

El programa de transferencias condicionadas JUNTOS busca, en el corto plazo, reducir la pobreza transfiriendo a los hogares un monto equivalente mensual de 100 nuevos soles. Al mismo tiempo, el programa, mediante las condicionalidades establecidas, aspira a detener la transmisión de la pobreza entre generaciones a través del desarrollo de capital humano, el incremento de la asistencia a la educación primaria, la disminución de la deserción escolar y el trabajo infantil, y el aumento de la utilización de servicios de salud, fundamentalmente los orientados a reducir la desnutrición infantil, la morbilidad y la mortalidad materna e infantil, así como la atención especializada durante el parto.

La matriz de marco lógico¹ del programa JUNTOS establece que los indicadores en los que se deben plasmar sus impactos son doce:

1. Severidad de la pobreza (total) y extrema pobreza.
2. Prevalencia de la desnutrición crónica infantil.
3. Porcentaje de niños menores de 3 años beneficiarios del programa con crecimiento adecuado (peso y talla).
4. Porcentaje de niños beneficiarios en el grado adecuado a la edad normativa del sector educación.
5. Porcentaje de hogares con incremento en el consumo de alimentos de alto valor nutritivo (carnes, verduras, hortalizas y frutas).

Niños del Milenio



Información para el desarrollo

Este boletín es el tercero que el estudio Niños del Milenio dedica a JUNTOS y describe algunos de los impactos no previstos del programa en las familias beneficiarias. Esta publicación está dividida en cuatro partes: en la primera se revisa la literatura existente sobre JUNTOS y se reseña lo que el estudio Niños del Milenio ha venido documentando a partir de investigaciones realizadas con los niños y madres beneficiarias del programa. Así, aunque habría existido una reducción del tiempo de los niños dedicado al trabajo remunerado, se ha encontrado que ellos dedicarían más horas a tareas domésticas. Esto se debería a que sus madres estarían más ocupadas en negocios complementarios, que serían financiados parcialmente con la transferencia de JUNTOS. En la segunda parte del boletín se abordan tres tipos de condicionalidades identificadas en el trabajo de campo: las condicionalidades que oficialmente deben cumplir las beneficiarias, las condicionalidades sugeridas -llamadas complementarias, pero no obligatorias- y otras condicionalidades que no han sido establecidas en ningún documento oficial, pero que algunos funcionarios o autoridades exigen a las beneficiarias. Esto ha provocado, entre otros problemas, que muchas madres consultadas crean que ese tercer grupo de condicionalidades es de obligatorio cumplimiento, mientras que las reales condicionalidades pueden ser percibidas como no imperativas. En la tercera parte se analiza los impactos previstos y los no previstos de JUNTOS deducidos de las conversaciones con beneficiarias y sus hijos. Aquí se documenta que el programa tiene consecuencias positivas para las madres y los niños, pero también se han encontrado ciertos perjuicios para ambos. Finalmente, en la última parte se señalan las conclusiones y se proponen recomendaciones de políticas públicas para corregir las deficiencias encontradas, de modo que los beneficiarios tengan la oportunidad de aprovechar de mejor manera el programa JUNTOS. Si se lograra superar estos defectos, las familias inscritas en el programa contarían con más posibilidades de alcanzar mayor bienestar en el largo plazo.

6. Incremento del valor nutricional de la canasta de consumo alimentario de los hogares beneficiarios.
7. Porcentaje de gestantes beneficiarias con controles prenatales completos, de acuerdo a las normas establecidas en el sector salud.
8. Porcentaje de niños beneficiarios con la evaluación Crecimiento y Desarrollo (CRED) completa, de acuerdo a las normas establecidas en el sector salud.
9. Porcentaje de niños mayores de 3 años beneficiarios del programa que asisten regularmente al III ciclo de Educación Básica Regular (1ero y 2do grado de primaria).
10. Porcentaje de hogares beneficiarios con niños menores de 3 años que adoptan prácticas saludables según ciclo de vida².
11. Porcentaje de hogares con niños menores de 3 años de edad afiliados al programa que reciben las transferencias monetarias por cumplir corresponsabilidad (abonados/afiliados).
12. Porcentaje de hogares con niños de 3 años de edad o mayores afiliados al programa que reciben las transferencias monetarias por cumplir corresponsabilidad (abonados/afiliados).

El programa de transferencias condicionadas, JUNTOS, luego de siete años de implementado, ha alcanzado a más de 600 mil beneficiarios en las zonas rurales más pobres del país. Aunque todavía no se cuenta con un estudio que documente de manera comprensiva los impactos de estas transferencias, existe evidencia de que el programa sí ha mostrado resultados positivos. Por ejemplo, distintos estudios han reconocido que el programa ha mejorado los ingresos y gastos de las familias inscritas, en una magnitud superior a la de la propia transferencia (Perova y Vakis, 2009; Escobal y Benites, 2012). Perova y Vakis (2009) señalan, además, que existiría algún aumento en el uso de servicios de salud de parte de los niños como de las mujeres, así como un efecto positivo en la reducción de la deserción escolar en el momento de la transición entre primaria y secundaria. En lo que se refiere a los indicadores nutricionales, Escobal y Benites (2012) no encuentran un descenso significativo de la tasa de desnutrición crónica, mientras que Sánchez y Jaramillo (2012) sí hallan una disminución relevante de la desnutrición crónica severa. Finalmente, tanto Perova y Vakis (2011) como Sánchez y Jaramillo (2012) identifican que ciertas consecuencias positivas se amplían con el tiempo de permanencia en el programa.

Junto con los resultados aquí mencionados existe evidencia de algunos impactos no significativos. Por ejemplo, a pesar de los hallazgos reportados por Perova y Vakis (2011) de una reducción del trabajo asalariado de los niños y el incremento del tiempo de permanencia en la escuela, Escobal y Benites (2012) no encuentran mejoras relevantes en el desempeño cognitivo. Ello podría estar asociado a la baja calidad de la oferta educativa que enfrentan los niños en las escuelas rurales.

Existen también algunos impactos no previstos por el programa que han sido documentados por Escobal y Benites (2012). Entre ellos destaca el aumento en el tiempo que los niños dedican a tareas domésticas (a pesar de la reducción del tiempo dedicado al trabajo fuera del hogar). También se encontró sentimientos y percepciones negativas de los niños hacia el programa JUNTOS. Este deterioro en los indicadores de bienestar subjetivo de los niños podría estar asociado a las mayores presiones que enfrentan por tener que cumplir con lo estipulado por JUNTOS y, al mismo tiempo, continuar apoyando en el hogar en diversas labores. Además, en la medida en que la madre puede aprovechar la transferencia para realizar algún negocio complementario que le genere ingresos adicionales, los impactos positivos asociados a este efecto multiplicador de las transferencias recibidas tienen como correlato cambios en el uso del tiempo de los miembros del hogar. Así, esto podría tener efectos negativos no deseados en el tiempo de los niños, quienes emplearían más horas en tareas domésticas y menos tiempo en el juego.

La investigación cuantitativa y cualitativa realizada en el marco del estudio internacional Niños del Milenio da cuenta de estos y otros elementos que deberían ser tomados en cuenta. Niños del Milenio sigue a dos grupos -también llamadas cohortes-: un grupo de 2000 niños peruanos que tenían entre 6 y 18 meses de edad en 2002 cuando fueron inscritos y visitados por primera vez, y otro grupo de alrededor de 700 niños que tenían entre 7 y 8 años en ese mismo año. Se les visitó en una segunda ocasión entre fines del 2006 e inicios del 2007, mientras que la tercera visita fue a fines del 2009. Las siguientes visitas están programadas para 2013 y 2016. En este documento aprovechamos los resultados de la tercera ronda del estudio, así como los hallazgos de la investigación cualitativa desarrollada por Natalia Streuli (Streuli, 2010; Streuli, 2012) en torno a las percepciones de los niños sobre el programa JUNTOS. De esta manera, informamos sobre

un conjunto de factores que dicho programa debería considerar para mejorar algunos aspectos, e identificar acciones complementarias que permitan una visión integral de protección social.

Condicionalidades y más condicionalidades

La poca claridad en torno a las condicionalidades que establece el programa es uno de los primeros temas que salta a la vista cuando se visitan las zonas donde funciona JUNTOS, así como cuando se entrevista a sus beneficiarios.

Tal como consta en el acta de la cuarta sesión del año 2007 del Consejo Directivo del programa JUNTOS, las condicionalidades aprobadas en esa oportunidad fueron:

- Acudir con los niños y niñas de 0 a 5 años para su atención integral en salud y nutrición, de acuerdo a los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud (MINSA).
- Las mujeres en edad fértil, y en especial las gestantes, deben asistir a recibir su atención integral, de acuerdo a los protocolos establecidos por el MINSA.
- Matricular y asegurar la asistencia escolar a los niños/as de 6 a 14 años.
- Inscribir a los niños/as para obtener su documento de identidad.

Adicionalmente, se establecieron para las madres “actividades complementarias que se realizarán gradualmente” (JUNTOS, 2007:17). Estas incluían acceder a un grupo de servicios y programas para mejorar su calidad de vida³:

- Participar en la capacitación para mejorar su cocina.
- Participar en la alfabetización de mujeres.
- Participar en la capacitación de educación nutricional y conductas saludables.
- Participar en la capacitación para la instalación de letrinas.
- Participar en la capacitación para actividades productivas.
- Participar en los programas de educación inicial o estimulación temprana para niños/as de 0 a 5 años.

Según los lineamientos de JUNTOS, las madres son las responsables de asistir a estas actividades y que se cumplan con las condicionalidades, dado que ellas reciben el dinero. A pesar de que, estrictamente hablando, las condicionalidades exigi-

das no incluyen estas actividades complementarias, Niños del Milenio encontró que los beneficiarios consideran que dichos compromisos adquiridos constituyen un abanico mayor de obligaciones. En el **cuadro 1** se muestra el conjunto de “requisitos” reportados por los beneficiarios, divididos en tres grupos: las condicionalidades oficiales; el grupo de otras actividades complementarias promocionadas; y finalmente las condiciones impuestas que no son parte de los dos primeros grupos. Nótese que aunque participar en la capacitación de labores productivas es una actividad complementaria, la exigencia de cultivar plantas o criar animales no es parte de las actividades señaladas por JUNTOS.

La información del **cuadro 1** muestra nítidamente que los promotores locales y otras autoridades locales incorporan múltiples requisitos extraoficiales como condicionalidades. Ciertos promotores y autoridades habrían presionado a un 15% de las madres beneficiarias, para que paguen por algunos de los gastos del programa o a remunerar a sus supervisores. En otros casos se trata de condicionalidades más altruistas, pero aun así, son impuestas desde la posición de poder que terminan teniendo los promotores y autoridades locales. Asimismo, es interesante que en uno de los grupos focales llevados a cabo en el estudio de Huber y otros (2009), cuando a los participantes se les pregunta por las

condicionalidades, mencionan primero aquellas que no son en estricto, condicionalidades formales, sino “actividades complementarias” como construir cocinas mejoradas o letrinas. Igualmente, listan otras actividades que no son condiciones (bio-huertos, bordados, tejidos y crianza de animales menores).

Tal como muestra la evidencia cualitativa proporcionada por Streuli (2010) y que resumimos en el **recuadro 1**, existe confusión entre los beneficiarios respecto a cuáles son las condiciones reales que exige el programa, situación que es aprovechada por quienes, desde una situación de poder y/o con una visión paternalista, creen saber qué les conviene y qué les perjudica a los beneficiarios de JUNTOS. Incluso, tal como lo señala Huber y otros, “Aunque los promotores entrevistados en la oficina de JUNTOS en Ayacucho niegan tratar estos aspectos como condicionalidad, tenemos testimonios de beneficiarias que fueron suspendidas del programa por no tener cocina mejorada” (2009:68).

Es importante anotar también que un número relevante de beneficiarias no percibe como condicionalidades algunas de ellas que sí lo son, como los controles pre y post natales para mujeres embarazadas y madres que acaban de dar a luz, o la suplementación de vitaminas y minerales para niños, y los tratamientos contra parásitos.



Cuadro 1
Condiciones exigidas según reporte de los beneficiarios del Programa JUNTOS
Encuesta Niños del Milenio – Ronda 3

	¿Qué requisitos Ud. está obligado a mostrar al supervisor de JUNTOS para recibir la transferencia monetaria?	Todo el tiempo	Algunas veces	Nunca	No está disponible en la localidad
Condicionalidades Oficiales	Mostrar que todos mis hijos entre 6 y 14 años van a la escuela por lo menos 85% de los días	95.2%	3.1%	1.7%	0.0%
	Inscribir a mis hijos para conseguir el DNI	89.1%	4.6%	6.3%	0.0%
	Ir a los controles prenatales	80.7%	5.7%	12.9%	0.7%
	Ir a los controles postnatales	78.9%	4.2%	16.9%	0.7%
	Recibir y dar a los niños suplemento de Vitamina A, hierro y ácido fólico	77.2%	8.3%	13.8%	0.7%
	Ir a charlas de nutrición y salud	82.2%	11.0%	6.8%	0.0%
	Llevar a los niños para que les pongan todas sus vacunas	92.7%	3.3%	4.0%	0.0%
	Llevar a los niños a los controles CRED	90.2%	3.3%	5.4%	1.1%
	Dar suplemento de hierro para los niños	79.3%	5.4%	14.5%	0.7%
	Tomar tratamiento contra los parásitos	77.9%	4.0%	17.8%	0.4%
Otras actividades complementarias promocionadas	Participar en el programa PIN (papilla)	76.2%	6.7%	16.7%	0.5%
	Participar en talleres nutricionales y de salud	75.4%	7.6%	16.6%	0.5%
	Tener una cocina mejorada en casa	94.0%	3.1%	2.6%	0.3%
	Construir un baño en casa	93.1%	2.3%	4.6%	0.0%
Otras condiciones impuestas	Cultivar plantas para consumo en casa	92.3%	3.1%	4.0%	0.6%
	Criar pequeños animales para consumo en casa	89.4%	2.6%	7.7%	0.3%
	Invertir parte del dinero en tipos específicos de negocios sugeridos por el programa	32.1%	8.9%	57.9%	1.1%
	Pagar por algunos de los gastos del programa JUNTOS o pagar a sus supervisores	14.9%	6.9%	76.3%	2.0%
	Otros requerimientos (fundamentalmente limpieza de espacios público)	87.5%	12.5%	0.0%	2.0%

Fuente: Elaboración propia basada en la encuesta Niños del Milenio, Ronda 3, Cohorte menor.

Recuadro 1

Percepciones sobre las condicionalidades y el poder que ejercerían los promotores

«Muchos representantes locales de JUNTOS fueron promotores de salud a nivel comunal en distintas partes del país. Ellos dijeron que el programa ha tenido un “real impacto en la implementación de programas sociales, debido a que ahora la gente obedece y participa más que nunca” (Promotor de JUNTOS). Las siguientes citas de los promotores de JUNTOS ilustran esto:

Porque siguen teniendo niños. Nosotros también hablamos de estos temas. Más niños, más pobreza. Ellos no tienen nada. Son pobres y necesitan alimentar a sus hijos. Yo creo que es el promotor quien debe enseñarles. No podemos cambiar a todos, pero a lo mejor algunos de ellos saldrán de la pobreza. A lo mejor ahora nos escuchan más debido al dinero [transferencia monetaria]. A lo mejor harían cualquier cosa que les pidamos porque sino JUNTOS los castigará. Por lo tanto, tenemos la oportunidad de enseñarles y mostrarles más cosas. Yo creo que es de esta manera que ellos van a cambiar. Eso es lo que queremos.

(Promotor de JUNTOS, Vilcas)

(...)

Mientras que estuvimos en la zona de estudio, algunos promotores incluso me recomendaron que les diga a las personas que yo trabajaba en JUNTOS, de manera que garantizara la completa participación de la gente en mi estudio. Esto está causando confusión entre los beneficiarios respecto a cuáles son las condiciones reales que exige el programa; así, estas parecen estar cambiando todo el tiempo. Esto les da a los promotores locales “el poder de cambiar las actitudes de las personas”, tal como lo expresó uno de los promotores entrevistados. Esto era algo que querían conseguir hace mucho tiempo. Nosotros deberíamos preguntarnos si: ¿Esto es lo que podemos llamar una auténtica participación? ¿O es el resultado del mal uso de una posición de poder? ¿Cuáles serán los efectos de tal enfoque sobre la manera cómo los niños entienden la democracia? Esto también tuvo un efecto en mi investigación puesto que percibí cómo la mayor parte de los participantes querían estar involucrados en la investigación, y también enviar a sus niños a cada una de las sesiones grupales. Parecía que sintieran que JUNTOS “los observaba” y que tenían que ir y hacer cualquier cosa que las personas extrañas y profesionales les pidieran hacer».

Tomado de Streuli (2010:216-217)

Traducción de los autores

Impactos previstos y no previstos y el funcionamiento operativo: la visión de las madres y los niños

La percepción de los beneficiarios es en general positiva, lo que se evidencia tanto en los estudios cuantitativos (Perova y Vakis, 2009; Perova y Vakis, 2011; Escobal y Benites, 2012; Sánchez y Jaramillo, 2012), como también en múltiples estudios cualitativos (Díaz et al, 2009; Huber et al, 2009; Streuli, 2010; Streuli, 2012). Además, no sólo las madres sino también los niños mencionan que los efectos de JUNTOS sobre el hogar han sido positivos. El programa trae mayor seguridad económica y alimentaria a las familias: “tienen más alimentos”, “usan el dinero para mejorar la vivienda”, “compran más útiles para la escuela”, entre otros aspectos positivos que destacan los niños (Streuli, 2010).

Sin embargo, esto no significa que la implementación de JUNTOS esté libre de problemas. En primer lugar, tanto los beneficiarios como los no beneficiarios del programa no tienen claridad sobre los criterios que se usan para la focalización. Tal como lo muestra la evidencia cualitativa que resumimos en el **recuadro 2**, esta falta de transparencia o la ausencia de mecanismos efectivos para informar a la población sobre los criterios de elegibilidad y las condicionalidades, afecta la credibilidad del programa; y pone en riesgo a JUNTOS de ser percibido como un programa “politizado”, por parte de los no beneficiarios.

Existe un conjunto de evidencias de cambios al interior del hogar que se estarían generando como producto de la transferencia condicionada. Por ejemplo, niños y niñas reducen su tiempo dedicado al trabajo remunerado, pero también aumentan las horas destinadas al trabajo dentro del hogar (Escobal y Benites, 2012). Esto podría asociarse a las nuevas oportunidades de generación de ingresos que el programa ha provocado y a la necesidad de cubrir la reducción del tiempo de la madre dedicado a labores domésticas, así como a tareas adicionales que el uso del dinero podría traer consigo. Así, no sería de extrañar que los niños terminen percibiendo una mayor presión “gracias” a las transferencias que reciben sus madres. La evidencia que proporciona la investigación cualitativa confirma este hallazgo. Por ejemplo, las familias manifiestan que antes no tenían animales y debido al programa han podido comprar algunos, principalmente para su propio consumo. Sin embargo, esto ha tenido un efecto en el uso del tiempo de

los niños pues estos animales necesitan ser cuidados (Streuli, 2010:213). En este contexto no es de extrañar que según los niños beneficiarios del programa JUNTOS, la intervención es percibida como un “programa para las mamás”. Se observan los beneficios para su hogar, pero las ventajas para los propios niños y niñas no son vistas con la misma claridad (Streuli, 2010: 201).

Por otro lado, los documentos de JUNTOS mencionan que el programa busca empoderar a las beneficiarias, brindándoles la oportunidad de controlar el dinero de la transferencia e invertirlo donde mejor crean conveniente. Empero, la imposición de condicionalidades adicionales y la relación de poder que ejercen algunos promotores locales de JUNTOS sobre las beneficiarias (tal como se documenta en el **recuadro 1**), mediatiza este impacto positivo.

Finalmente, la investigación cualitativa también resalta que existe la incertidumbre entre los beneficiarios y no beneficiarios sobre cuánto durará el programa (Streuli, 2010). De forma consistente, los beneficiarios no sienten el apoyo para desarrollar estrategias que puedan durar más allá que el propio programa. La graduación ha sido un tema aún no abordado con decisión por parte de JUNTOS. Existe un documento elaborado por Alcázar (2011) donde se plantean los elementos centrales de una estrategia de graduación, y en julio de este año se ha convocado a una licitación para un piloto de egreso en los distritos de Chuschi y Vinchos, en Ayacucho. Sin embargo, está pendiente la identificación del tipo de intervenciones complementarias que tendrían que anteceder a la graduación de los beneficiarios de JUNTOS, y que deberían acompañarlos luego de egresar del programa.



Recuadro 2

Percepción de los beneficiarios sobre la filtración y la sub-cobertura

«Aunque los niños y sus padres reconocen que el programa busca beneficiar a las familias que viven en condición de pobreza, ellos también observan que existen errores de focalización y filtración. Por ejemplo, una niña beneficiaria dijo que “algunas familias se aparecen con el niño de alguna otra familia” para cumplir con el criterio de selección. Los padres también indicaron que el programa apoya tanto a gente “pobre” como a gente “no tan pobre”. Este patrón poco claro de selección de familias beneficiarias genera confusión y molestia en las familias en general, y en particular, en las familias no beneficiadas. Una madre beneficiaria argüía que algunas familias que no reciben el subsidio de JUNTOS se sienten mortificadas. La siguiente cita de una madre no inscrita lo ilustra:

Compraría mejor comida para que mis hijos puedan comer carne. A mis hijos no les faltaría nada. Compraría leche fresca y carne para ellos; y medicinas. Vivirían mejor y podrían descansar un poco. Cuando nosotros vimos la primera vez que algunas familias estaban recibiendo [JUNTOS] nos pusimos a llorar. Ya no me importa. Ya estoy acostumbrada.

(Madre no beneficiaria, Vilcas)»

Tomado de Streuli (2010: 204)

Traducción de los autores

Conclusiones y algunas recomendaciones de política pública

Aunque el programa de transferencias condicionadas JUNTOS ha tenido indudables efectos positivos sobre la población beneficiaria, aún es poco lo que sabemos sobre todos sus impactos. Una mirada a los efectos que los programas de transferencias condicionadas tienen sobre los hogares, las madres y las niñas y los niños beneficiarios no debe limitarse a evaluar los indicadores que el programa pretende modificar

(aquellos que se mencionan en su matriz de marco lógico). Tal como hemos mostrado, existe evidencia que sugiere que los impactos son más amplios e incluyen también efectos no anticipados, así como cambios en las percepciones y actitudes de madres, niños y niñas.

Uno de los elementos clave es el énfasis que el programa debe hacer en la difusión de sus objetivos, visiones y metas. Esto permitirá a la población beneficiaria y no participante contar con información clara sobre las herramientas de focalización de los hogares, las condicionalidades (oficiales y complementarias) y el cumplimiento de los compromisos adquiridos, así como sobre la duración del programa y los mecanismos de graduación del mismo. Ello disminuirá, a su vez, las tensiones, temores y “creencias” en torno a JUNTOS.

Por otro lado, es muy importante que los niños vean el programa en el marco de una concepción mayor de derechos y (no sólo de) obligaciones. Una actitud paternalista del programa, así como la posición de poder que este les confiere en la práctica a los operadores locales, pueden estar teniendo un efecto negativo en la comprensión que los niños tienen sobre la democracia. De acuerdo a lo sugerido por Streuli (2010), no sólo importa que el programa enfatice los deberes y obligaciones como ciudadanos, sino también es indispensable que se redoblen esfuerzos para educar a hombres, mujeres y niños sobre sus derechos y cómo acceder a estos. “[...] siendo vigiladas, controladas y constantemente monitoreadas por el programa, algunas familias se sienten debilitadas y desalentadas de participar en la toma de decisiones sobre la implementación del programa” (Streuli, 2010:245).

Ciertos cambios en la operatividad del programa basados en las opiniones de los niños y las niñas, y de las madres de familia beneficiarias del programa son deseables y posibles. Por ello, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y JUNTOS deberían recoger de manera sistemática la opinión de los beneficiarios y sus expectativas. Las beneficiarias saben el tipo de restricciones que enfrentan para cumplir las condicionalidades en los establecimientos de salud, así como las correspondientes a la educación. Por ejemplo, si el programa exige a una madre que matricule a su niño en un centro educativo específico para que pueda monitorear el cumplimiento de las condicionalidades, puede



Sebastián Castañeda / Niños del Milenio

terminar -sin pretenderlo- restringiendo la capacidad de escoger la escuela que le conviene a su hijo.

Finalmente nos interesa levantar la propuesta esbozada por Natalia Streuli de crear “centros de acogida” para los niños y las familias donde puedan encontrar asesoramiento sobre el bienestar de sus hijos. Allí podrían compartir sus experiencias de aprendizaje y preocupaciones con otros miembros de la comunidad, así como ser derivados a servicios especiales (Streuli, 2010:248). Estos centros podrían servir para informar a los beneficiarios sobre dónde realizar sus quejas, dónde buscar ayuda en caso la necesiten o dónde reportar un abuso de poder contra ellos. Asimismo, el acercar el progra-

ma a la visión de los propios beneficiarios podría constituir una vía mediante la cual se ponga luz en los impactos no previstos del programa.

La literatura nacional e internacional indica que las transferencias monetarias condicionadas son exitosas en lograr que los beneficiarios usen una gama específica de servicios públicos. La evidencia internacional sugiere, además, que la sostenibilidad de este tipo de programas depende críticamente de la transparencia del programa, de la participación de los beneficiarios y de la existencia de un sentimiento fuerte de apropiación. JUNTOS requiere ser adecuado y complementado sobre la base de la percepción de sus beneficiarios.

Notas

¹ La matriz de marco lógico es una herramienta para la conceptualización, el diseño, la ejecución, el seguimiento del desempeño y la evaluación de proyectos. Suele contener: a) el resumen narrativo de objetivos y actividades, b) los indicadores verificables; c) los medios de verificación y los supuestos.

² Son prácticas saludables: lactancia materna exclusiva, alimentación complementaria del niño, vigilancia de ganancia de peso, “estímulo del gateo” y lavado de manos.

³ La mención a que estas actividades se realizarán “gradualmente” no es muy informativa. No es claro si se pretendía convertirlas en condicionalidades en el futuro. Tampoco explicita si la norma solo transparenta algo que venía ocurriendo en las zonas de intervención. Es decir, que la norma permita que otros programas legitimen su comportamiento previo, o si las condicionalidades adicionales se empiezan a exigir luego de aprobada la norma en el 2007.

Referencias

Alcazar, Lorena (2011). *Diseño de una estrategia de graduación diferenciada de los hogares beneficiarios del Programa JUNTOS*. Lima: JUNTOS. Disponible en: <http://www.JUNTOS.gob.pe/images/noticias/2011/01/INFORME-FINAL-ESTRATEGIA-DE-GRADUACION.pdf>

Díaz, Ramón; Huber, Ludwig; Madalengoitia, Oscar; Saldaña, Raphael; Trivelli, Carolina; Vargas, Rosana; Salazar, Ximena (2009). *Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y CARE-Perú.

Escobal, Javier y Sara Benites (2012). *Algunos impactos del programa JUNTOS en el bienestar de los niños: Evidencia basada en el estudio Niños del Milenio*. Boletín de políticas públicas sobre infancia No. 5. Lima: Niños del Milenio.

Huber, Ludwig; Zárate Ardelá, Patricia; Durand, Anahí; Madalengoitia, Oscar; Morel, Jorge (2009). *Programa JUNTOS: Certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas - Estudio de*

caso de seis distritos rurales del Perú. Lima: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

JUNTOS (2007). *Acta de la cuarta sesión del año 2007 del Consejo Directivo del programa JUNTOS*. Lima: Juntos. Disponible en: http://www.JUNTOS.gob.pe/archivos_cat/1_26102007123423.pdf

JUNTOS (2012). *Matriz de Marco Lógico del Programa JUNTOS*. Lima: Juntos. Disponible en: http://www.JUNTOS.gob.pe/?page_id=758

Perova, Elizaveta y Renos Vakis (2011). *Más tiempo en el Programa, Mejores resultados: Duración e Impactos del Programa JUNTOS en el Perú*. Lima: Banco Mundial.

Perova, Elizaveta y Renos Vakis. (2009). *Welfare impacts of the “JUNTOS” Program in Peru: Evidence from a non-experimental evaluation*. Mimeo. Washington D.C.: World Bank.

Sánchez, Alan y Miguel Jaramillo (2012). *Impacto del programa JUNTOS sobre nutrición temprana*. DT. N° 2012-001 Serie de Documentos de Trabajo. Lima: Banco Central de Reserva.

Streuli, Natalia (2010). *A study of how Peruvian children involved in a social protection programme experience well-being and poverty*. Tesis Doctoral. Londres: Faculty of Children & Health, Institute of Education. University of London.

Streuli, Natalia (2012). *Child protection: a role for conditional cash transfer programmes?*, Development in Practice. p.588-599.



Niños del Milenio, conocido internacionalmente como Young Lives, es una investigación longitudinal de 15 años sobre la pobreza infantil en Etiopía, India, Perú y Vietnam. La Universidad de Oxford coordina la investigación internacional, mientras que en el Perú, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) está a cargo de la administración de las bases de datos y comunicaciones, y el Instituto de Investigación Nutricional (IIN) realiza la recolección de datos en el campo.

El estudio Niños del Milenio / Young Lives es financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) del gobierno del Reino Unido (2001 - 2017) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos (2010 - 2014). La Fundación Bernard van Leer también financia algunas investigaciones sobre primera infancia en el Perú. La Fundación Oak, por su lado, apoya investigaciones en Etiopía y la India. Las opiniones aquí expresadas son de los autores y no son necesariamente compartidas o aprobadas por el estudio Niños del Milenio/ Young Lives, la Universidad de Oxford, DFID ni otros donantes.

Los autores agradecen a Santiago Cueto, Lorena Alcázar y Virginia Rey-Sánchez por sus comentarios. También reconocen a Andrea Chang-Say por su colaboración en el desarrollo del documento.

Esta publicación tiene derechos de autor, pero puede ser reproducida por cualquier medio con fines educativos o sin fines de lucro, pero no para fines comerciales.

Para evitar repeticiones, cuando usamos el término “niño/s” en este documento, en general, nos referimos a “niña/as y niño/os”, salvo señalemos que hablamos de uno de los géneros.

Los responsables de los niños y niñas de esta publicación autorizaron que sus imágenes fueran tomadas y reproducidas.

Boletín

7

de políticas públicas sobre infancia

Este boletín de política pública ha sido escrito por Javier Escobal y Sara Benites.

Javier Escobal es doctor en Desarrollo Económico en la Universidad Wageningen, en Holanda y Magíster de la Universidad de Nueva York, donde realizó estudios doctorales. Escobal es Investigador Principal de GRADE y de su estudio de largo plazo, Niños del Milenio. Se ha concentrado en la evaluación del impacto del ajuste macroeconómico y las reformas estructurales sobre el sector agropecuario, análisis de la pobreza rural y el desarrollo de metodologías para elaborar pronósticos de corto plazo de la actividad económica, entre otros temas.

Sara Benites es Licenciada en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú y a la fecha cursa el Diplomado de “Gestión de Políticas y Programas con la Niñez y Adolescencia”, en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Actualmente integra el grupo de especialistas del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Benites escribió este boletín cuando se desempeñaba como Investigadora Asistente en el estudio Niños del Milenio que conduce GRADE, centro donde trabajó entre los años 2009 y 2012. También ha desempeñado labores en el área de Desarrollo Rural, Recursos Naturales y Medio Ambiente de GRADE.

Las publicaciones de Niños del Milenio, los cuestionarios, así como las indicaciones para acceder a las bases de datos de las tres rondas de encuestas pueden encontrarse en el portal del Perú o en la página internacional de Young Lives:

www.ninosdelmilenio.org
www.younglives.org.uk

© Niños del Milenio
 Edición y corrección de estilo: Virginia Rey-Sánchez
 Diseño gráfico y diagramación: Dora Ipanaqué Gálvez
 Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-11972
 Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE
 Av. Miguel Grau 915, Barranco, Lima.

Primera Edición, Octubre 2012 - Lima - Perú
 Impresión: Ediciones NOVA PRINT S.A.C.

Boletín

de políticas públicas sobre infancia

7

Sebastián Castañeda / Niños del Milenio



Av. Grau 915. Barranco. Lima 4, Perú
Apartado postal 18-0572 Lima 18
T (51-1) 247-9988
ninosdelmilenio@grade.org.pe
www.ninosdelmilenio.org

Financiado por:



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

